

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Fialka**, se sídlem Mánesova 1087/7, Říčany, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Český Brod**, Husovo náměstí 70, Český Brod, zast. JUDr. Janou Markovou, advokátkou se sídlem náměstí Husovo 64, Český Brod, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2017, čj. 45 A 31/2016 – 19,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Městský úřad Říčany rozhodl dne 30. 4. 2009 o využití území pro terénní úpravy na pozemku v k. ú. Říčany u Prahy a o změně rozhodnutí o umístění stavby areálu "obytného souboru Fialka v alejích", s příslušenstvím a přípojkami. Rozhodnutí, kterým odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, Městský soud v Praze pro nepřezkoumatelnost a pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2013, čj. 7 Ca 333/2009-71). Dne 30. 12. 2013 odvolací orgán územní rozhodnutí zrušil a řízení podle § 94 odst. 5 stavebního zákona zastavil.

[2] Žalobce se žádostí ze dne 17. 12. 2012 podle § 142 správního řádu domáhal určení, zda stavebníkovi vzniklo právo stavět podle certifikátů autorizovaného inspektora. Příslušný správní orgán dospěl k závěru, že toto právo vzniklo. Rozhodnutí je v současné době napadeno žalobou u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 45 A 34/2016.

[3] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je kolaudační souhlas vydaný žalovaným dne 1. 2. 2016, který se vztahuje k užívání souboru staveb – bytových domů B, C, F, a souvisejících přípojek vody, plynu, kanalizace, chodníků k objektům, vjezdu do garážových stání pod budovou F, parkovacích stání u budov B a C a veřejného osvětlení, vše na pozemcích st. p. č. X, X, X, p. č. X, X, X pro k. ú. Říčany u Prahy, čj. MUCB 2927/2016. Kolaudačnímu souhlasu předcházela závěrečná prohlídka, při které žalovaný nezjistil závady bránící bezpečnému užívání staveb. Žalovaný porovnal provedení souboru staveb s projektovou dokumentací; přílohou protokolu jsou také stanoviska dotčených orgánů.

[4] Žalobce se žalobou u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání kolaudačního souhlasu. Namítal, že soubor staveb je umístěn bez územního rozhodnutí, neboť městský soud zrušil rozhodnutí o umístění stavby pro rozpor s územním plánem, a to z důvodu nerespektování plochy pro parkovou zeleň, překročení výškové regulace a nekonkrétní umístění veřejného vybavení v rámci areálu. Žalobce dále uvedl, že stavebníkovi nevzniklo právo stavby realizovat, neboť certifikáty autorizovaného inspektora byly vydány v rozporu se zákonem. Vydání kolaudačního souhlasu zasáhlo do práva žalobce na příznivé životní prostředí; užívání staveb nebylo řádně povoleno, nerespektuje pravidla územního plánu a má vliv na zhoršení ovzduší a zatížení hlukem.

[5] Námitka rozporu stavby s územním plánem byla podle krajského soudu přípustná v územním řízení; při vydání kolaudačního souhlasu se stavební úřad touto otázkou již nezabývá. Na uvedeném nemění nic ani skutečnost, že žalobce v územním řízení své námitky uplatnil, přičemž ty následně vedly až ke zrušení územního rozhodnutí soudem. Pozdější zrušení územního rozhodnutí (bez ohledu na důvod zrušení) však nezakládá protiprávní stav, a není překážkou vydání kolaudačního souhlasu. Naopak § 94 odst. 5 stavebního zákona výslovně uvádí, že v případě zrušení územního rozhodnutí až po nabytí právní moci povolení stavby se již nové územní rozhodnutí nevydává. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-135, s tím, že pokud není zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení, pak jeho zrušení nemůže být samo o sobě ani překážkou pro vydání kolaudačního souhlasu. Certifikáty autorizovaného inspektora byly vydány v době platnosti územního rozhodnutí. Bylo-li územní rozhodnutí následně zrušeno, může žalobce při kolaudaci namítat pouze nesoulad provedení stavby s certifikáty autorizovaných inspektorů. Současně nevyloučil, že pokud by bylo v jiném řízení deklarováno, že právo stavět podle certifikátů autorizovaného inspektora nevzniklo, může být tato skutečnost důvodem pro zahájení řízení o odstranění (byť zkolaudované) stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Závěrem krajský soud uvedl, že námitka zhoršení ovzduší a zatížení hlukem v důsledku užívání staveb není opodstatněná, neboť předpoklady užívání byly posouzeny v dřívějších fázích povolovacího procesu a žalobce nenamítá nic, čím by se měl stavební úřad zabývat při vydávání kolaudačního souhlasu. Námitka žalobce je pouze

pokračování

obecnou deklarací, bez tvrzení rozhodujících skutečností. Z výše uvedených důvodů proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá, že kolaudační souhlas ze dne 1. 2. 2016 byl vydán v době, kdy územní rozhodnutí bylo již více než dva roky zrušeno. Krajský soud pochybil, jestliže uvedl, že *„pozdější zrušení územního rozhodnutí (bez ohledu na důvod zrušení) nezakládá protiprávní stav a není překážkou kolaudačního souhlasu*“. Soud vycházel z jiného skutkového stavu a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[7] Stěžovatel odkázal na § 122 odst. 3 a § 119 odst. 2 stavebního zákona, podle kterých se před vydáním kolaudačního souhlasu zkoumá, *zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění*, *[...] Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí*“. Je přesvědčen, že stavební úřad nemůže povolit užívání stavby, ve vztahu k níž bylo zrušeno územní rozhodnutí pro rozpor s územním plánem.

[8] Dle stěžovatele nelze kolaudačním souhlasem povolit užívání stavby, která nebyla řádně umístěna a jejíž užívání má za následek vliv na území (hluk, znečištění ovzduší). Podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu podle § 119 odst. 2 stavebního zákona nebyly splněny. Rozsudek krajského soudu je v této části nezákonný a je výsledkem nesprávného právního posouzení. Soud uvedl, že vlivy do území byly již posouzeny v územním řízení, současně si však je vědom, že v době kolaudace bylo územní rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno; napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný.

[9] Obecnost své námitky ohledně zásahů do životního prostředí stěžovatel odůvodňuje neexistencí územního rozhodnutí. Své námitky ohledně zásahů do životního prostředí v předchozích řízeních uplatnil, stavební úřad se jimi však odmítl zabývat, s tím, že budou předmětem kolaudace. Podle napadeného rozsudku přitom není při kolaudaci zkoumání neumístěných imisí na místě. Není tedy zřejmé, ve které fázi stěžovatel může uplatnit své námitky ohledně nepřípustných imisí. Krajský soud se nevypořádal ani s námitkou týkající se zásahu do životního prostředí, tj. že užívání stavby nerespektuje požadavek na umístění parkové zeleně. Podle rozsudku městského soudu bylo původní územní rozhodnutí v rozporu s územním plánem právě z důvodu nerespektování plochy pro parkovou zeleň.

[10] Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná.

[12] Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán. Stěžovatel především namítá, že soubor staveb je umístěn (a zkolaudován) bez existujícího rozhodnutí o umístění stavby. Namítá, že stavebníkovi nevzniklo právo stavět a že stavba nerespektuje územní plán. Užívání staveb nebylo řádně povoleno, nerespektuje pravidla územního plánu (požadavky na umístění parkové zeleně) a má vliv na zhoršení ovzduší a zatížení hlukem.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona (včetně kolaudačního souhlasu) jsou tzv. jinými úkony, na které se obdobně aplikuje úprava obsažená v části čtvrté správního řádu (§ 177 odst. 2 správního řádu). Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími podle § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je však zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. a násl. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76).

[14] Ze správního spisu vyplývá, že stavebník disponoval certifikáty autorizovaných inspektorů ze dne 5. 12. 2009 a ze dne 4. 3. 2011 [viz § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Tyto certifikáty byly vydány na základě (v té době platného) územního rozhodnutí, které bylo zrušeno v důsledku rozsudku městského soudu ze dne 24. 10. 2013. Dne 30. 12. 2013 stavební úřad zrušil územní rozhodnutí a současně zastavil řízení, aniž vydal nové (meritorní) územní rozhodnutí. Dne 1. 2. 2016 vydal žalovaný k žádosti stavebníka kolaudační souhlas s užíváním souboru staveb Fialka.

[15] Podle § 122 odst. 3 stavebního zákona stavební úřad v kolaudačním řízení zkoumá při závěrečné kontrolní prohlídce splnění podmínek podle § 119 odst. 2 téhož zákona. Jestliže stavební úřad nezjistí závady bránící bezpečnému užívání stavby nebo rozpor s podmínkami § 119 odst. 2, vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. V souladu s § 119 odst. 2 při uvádění stavby do užívání stavební úřad zkoumá, zda stavba byla provedena *v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí* a *povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky*, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, *a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.*

[16] V rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že: „*Jestliže bylo stavební povolení (§ 66 stavebního zákona z roku 1976) vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.*“ Zrušení územního rozhodnutí soudem tedy bez dalšího nutně neznamená zrušení všech navazujících správních aktů, které na územní rozhodnutí navazovaly; současně však takový postup není vyloučen. Tento závěr podporuje i rozsudek ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001-53, ve kterém NSS odmítl názor o bezpředmětnosti vydání nového územního rozhodnutí. Dospěl k závěru, že pokud bylo v průběhu stavebního

pokračování

řízení původní územní rozhodnutí zrušeno a současně bylo vydáno nové (meritorní) územní rozhodnutí, je třeba takovou okolnost zohlednit při posouzení podmínek pro udělení stavebního povolení (příp. kolaudačního souhlasu). Poukázal na to, že územní rozhodnutí je ve vztahu ke stavebnímu povolení, resp. kolaudačnímu souhlasu, typickým řetězícím se správním aktem.

[17] V této souvislosti je však důležité zmínit, že v citovaných rozhodnutích NSS aplikoval zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V případě zrušení územního rozhodnutí tato (stará) právní úprava požadovala vydání nového meritorního rozhodnutí, a to i v situacích, kdy stavba byla již dokončena. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který zákon č. 50/1976 Sb. nahradil, však od tohoto požadavku upouští. Ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona výslovně předpokládá, že *dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby*, *územní rozhodnutí se již nevydává*; *to neplatí, bylo-li zrušeno územní rozhodnutí pro záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí* (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012-41). Takto zvolená právní úprava má zabránit řetězení správních aktů s důrazem na zajištění právní jistoty stran.

[18] Podle § 94 odst. 5 stavebního zákona tedy nelze po právní moci stavebního povolení (v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí) vydat nové územní rozhodnutí; výjimka z tohoto pravidla se vztahuje pouze ke skupině záměrů vyžadujících stanovisko EIA. V případě zrušení územního rozhodnutí pak logicky může nastat situace, kdy v době posuzování podmínek pro udělení kolaudačního souhlasu nebude územní rozhodnutí existovat - právě k tomu došlo v nyní posuzované věci. Žalovaný při posuzování podmínek ve smyslu § 122 odst. 3 ve spojení s § 119 odst. 2 stavebního zákona nedisponoval platným územním rozhodnutím v důsledku jeho předchozího zrušení a zastavení řízení, resp. nevydání nového (meritorního) rozhodnutí v souladu s § 94 odst. 5.

[19] Podle § 119 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad posuzuje při kolaudaci nejen soulad stavby *s povolením stavby*, včetně příslušné dokumentace, se stanovisky a závaznými stanovisky, ale také *s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí* (§ 119 odst. 2). Jak bylo výše uvedeno, ustanovení § 94 odst. 5 umožňuje vznik situace, ve které zrušené územní rozhodnutí již není nahrazeno novým. V těchto případech nelze z povahy věci na stavebních úřadech požadovat, aby posuzovaly soulad stavby ve smyslu § 122 odst. 3, resp. § 119 odst. 2 s neexistujícím územním rozhodnutím. Současně je třeba s ohledem na dikci § 94 odst. 5 dospět k závěru, že zrušení územního rozhodnutí (resp. jeho neexistence) samo o sobě nebrání následnému udělení kolaudačního souhlasu, jak se stěžovatel mylně domnívá. V takových případech jsou stavební úřady povinny přezkoumat primárně soulad skutečného provedení stavby *s povolením stavby a dokumentací*, nebo ověřenou projektovou dokumentací, *se stanovisky nebo se závaznými stanovisky*, *s obecnými požadavky na výstavbu*, a zda skutečné provedení stavby nebo její užívání *nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí* (k tomu viz obdobně rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012-41; rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 As 74/2012-39).

[20] Ani námitka stěžovatele, že na základě oznámení certifikátů autorizovaných inženýrů (§ 117) nevzniklo právo stavby, není důvodná. Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora [viz Část IV, Hlava I, Díl 1 Povolení a ohlášení, § 117 (Zkrácené stavební řízení) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012] svým způsobem nahrazují stavební povolení vydávaná typicky stavebními úřady, příp. ohlášení (viz § 103 a násl. stavebního zákona). Certifikáty byly vydány dne 5. 12. 2009 a 4. 3. 2011 v době platnosti územního rozhodnutí, které bylo zrušeno až v návaznosti na rozsudek městského soudu dne 30. 12. 2013. Jak uvedl NSS ve svém rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, *jestliže bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem*. Tento výklad nevylučuje, že *stavební povolení* navazující na územní rozhodnutí (následně zrušené) bude také zrušeno. Přezkum vydaných certifikátů (tj. *povolení stavby* ve smyslu § 94 odst. 5 a § 119 odst. 2 stavebního zákona) však není a ani nemůže být předmětem tohoto řízení; tím je nezákonný zásah žalovaného spočívající v udělení kolaudačního souhlasu. Nejvyšší správní soud vychází z presumpce správnosti správních aktů, a to do doby, dokud nejsou prohlášeny za neplatné (příp. nejsou nicotné); je žádoucí postupovat tímto způsobem i v daném případě (k tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV ÚS 150/01).

[21] Námitka stěžovatele, že užíváním souboru staveb dojde ke zhoršení ovzduší a zatížení hlukem, je velmi obecná a zcela absentuje tvrzení rozhodných skutečností (k požadavkům na precizaci kasačních bodů viz rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78). Stěžovatel se přitom domnívá, že pokud tyto vlivy nebyly posouzeny v územním rozhodnutí ani v žádné jiné fázi, nelze vydat kolaudační souhlas. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že neexistence územního rozhodnutí při posuzování podmínek podle § 122 odst. 3 a § 119 odst. 2 nebrání sama o sobě vydání kolaudačního souhlasu (viz bod [23]). Je nutné přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel neuvádí žádné jiné skutečnosti, které by mohly vést k odlišným závěrům.

[22] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že územní rozhodnutí a stavební povolení, resp. kolaudační souhlas, považuje za navazující (řetězící se) správní akty (jiné úkony) a v obecné rovině připouští i jejich vzájemné ovlivňování. Současně však již mnohokrát judikoval, že předmět územního řízení se liší od předmětu řízení stavebního (viz rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2016, čj. 4 As 63/2016-39; ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012-41; ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128; ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 82/2008-104). V rovině procesní je tato zásada zhmotněna zavedením zákazu uplatňovat ve stavebním řízení námitky, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení (§ 114 odst. 2 stavebního zákona); také okruh účastníků územního řízení je širší než okruh účastníků stavebního řízení. To je projevem principu tzv. koncentrace námitek, který nelze překonat tím, že námitky typicky koncentrované v územním řízení – byť některé nebudou z důvodu aplikace § 94 odst. 5 stavebního zákona opětovně (tj. vůbec) projednány - budou posouzeny v řízeních navazujících (stavebním, kolaudačním atd.). Proto ani námitka stěžovatele týkající se nedodržení prostoru pro parkovou zeleň pro rozpor s územním plánem není důvodná. Otázky, které věcně náleží do územního řízení, nelze učinit předmětem sporu v rámci postupů povolujících užívání již dokončené stavby.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[24] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. července 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu